Deutscher Bundestag
4. Wahlperiode

Drucksache IV/3021

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
6 — 68070 — 5124/65

Bonn, den 3. Februar 1965

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Betr.: **Unterrichtung der gesetzgebenden Körperschaften gemäß Artikel 2 des Gesetzes zu den Gründungsverträgen der Europäischen Gemeinschaften**
hier: Niederlassungsrecht in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft

Gemäß Artikel 2 Satz 2 des Gesetzes zu den Verträgen vom 25. März 1957 zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG) vom 27. Juli 1957 übersende ich als Anlage den Vorschlag der Kommission der EWG für

eine Richtlinie des Rats auf Anwendung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über landwirtschaftliche Pachtverträge auf die Landwirte, die Angehörige anderer Mitgliedstaaten sind.

Dieser Vorschlag ist mit Schreiben des Herrn Präsidenten der Kommission der EWG vom 25. Januar 1965 dem Herrn Präsidenten des Rats der EWG übermittelt worden.

Die Anhörung des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem genannten Kommissionsvorschlag ist vorgesehen.

Der Zeitpunkt der endgültigen Beschlußfassung durch den Rat ist noch nicht abzusehen.

Zur Information wird gleichzeitig die von der Kommission der EWG zu ihrem Vorschlag übermittelte Begründung beigefügt.

Der Stellvertreter des Bundeskanzlers

Mende

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53 Bonn
Alleinvertrieb: Dr. Hans Heger, 532 Bad Godesberg, Postfach 821, Goethestraße 54, Tel. 6 35 51

Vorschlag einer Richtlinie des Rats auf Anwendung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über landwirtschaftliche Pachtverträge auf die Landwirte, die Angehörige anderer Mitgliedstaaten sind

(Von der Kommission dem Rat vorgelegt)

DER RAT DER EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTSGEMEINSCHAFT —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere auf Artikel 54, Absatz 2 und 3,

gestützt auf das Allgemeine Programm zur Aufhebung der Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit [1]) und insbesondere auf Abschnitt IV, F, 3,

gestützt auf den Vorschlag der Kommission,

gestützt auf die Stellungnahme des Europäischen Parlaments,

gestützt auf die Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses,

und in Erwägung nachstehender Gründe:

das Allgemeine Programm zur Aufhebung der Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit enthält für die Verwirklichung dieser Niederlassungsfreiheit im Bereich der Landwirtschaft einen besonderen Zeitplan, der die besondere Eigenart der landwirtschaftlichen Tätigkeit berücksichtigt. Zu der dritten Gruppe der in diesem Zeitplan vorgesehenen Maßnahmen gehört zu Beginn des dritten Jahres der zweiten Stufe die Änderung der Bestimmungen über landwirtschaftliche Pachtverträge, durch alle Mitgliedstaaten, so daß die einschlägigen Rechtsvorschriften auf die Landwirte, die Angehörige anderer Mitgliedstaaten sind und ihren Betrieb auf Grund von Pachtverträgen bewirtschafteten, unter den gleichen Voraussetzungen Anwendung finden, wie sie für die Angehörigen des betreffenden Staates gelten.

Diese Richtlinie gilt nicht für Begünstigte der Richtlinien des Rats Nr. 63/261 und 63/262 vom 2. April 1963 [2]), die hinsichtlich der Bestimmungen über landwirtschaftliche Pachtverträge den Inländern bereits gleichgestellt sind.

Das Allgemeine Programm benennt in Abschnitt III A unter den aufzuhebenden Beschränkungen die Vorschriften und Praktiken, die allein für Ausländer die Befugnis auf Inanspruchnahme der mit landwirtschaftlichen Pachtverträgen verbundenen Rechte ausschließen, beschränken oder von bestimmten Voraussetzungen abhängig machen —

HAT FOLGENDE RICHTLINIE ERLASSEN:

Artikel 1

Jeder Mitgliedstaat beseitigt nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen zugunsten der Angehörigen und Gesellschaften der anderen Mitgliedstaaten, die auf seinem Hoheitsgebiet eine landwirtschaftliche Tätigkeit ausüben oder sich zu diesem Zweck niederlassen — im folgenden Begünstigte genannt —, die Beschränkungen hinsichtlich der Bestimmungen über landwirtschaftliche Pachtverträge.

Artikel 2

1. Die Bestimmungen dieser Richtlinie gelten für landwirtschaftliche Pachtverträge sowie für die Ausübung und Nutzung der mit diesen Verträgen verbundenen Rechte, zum Beispiel das Vorkaufsrecht im Fall eines Gesamt- oder Teilverkaufs des bewirtschafteten Grundstücks, das Gegenstand des Pachtvertrages ist.

2. Die Bestimmungen dieser Richtlinie gelten für die in Anlage V des Allgemeinen Programms zur Aufhebung der Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit (Hauptgruppe aus 01 — Landwirtschaft, der „classification internationale type, par industrie, de toutes branches d'activité économique" [3]) aufgeführten Tätigkeiten, insbesondere:

a) Allgemeine Landwirtschaft, einschließlich des Weinbaus, Obstbau, Samenzucht, Gemüsebau, Blumen- und Zierpflanzenzucht, auch in Gewächshäusern;

b) Viehzucht, Geflügelzucht, Kaninchenzucht, Pelztierzucht usw.; Bienenzucht; Erzeugung von Fleisch, Milch, Wolle, Häuten und Pelzen, Eiern, Honig.

---

[1]) Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. 2 vom 15. Januar 1962, Seite 36

[2]) Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. 62 vom 20. April 1963, Seiten 13, 23, 13, 26

[3]) Statistisches Amt der Vereinten Nationen, Études Statistiques, Serie M Nr. 4 Rev. 1, New York 1958

Artikel 3

1. Die Mitgliedstaaten heben die Beschränkungen auf, die

— auf Grund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften die Begünstigten am Abschluß von landwirtschaftlichen Pachtverträgen hindern oder den Abschluß oder die Durchführung solcher Verträge von besonderen Bedingungen abhängig machen oder die Inanspruchnahme der sich aus diesen Verträgen ergebenden Rechte und Vorteile einschränken;

— die Folge einer Verwaltungspraktik sind, die eine Diskriminierung der Begünstigten gegenüber den Inländern bezüglich der Landpacht darstellt.

2. Insbesondere sind die Beschränkungen aufzuheben, die den Begünstigten auf Grund folgender Bestimmungen die Anwendung der Bestimmungen über das Verfahren der landwirtschaftlichen Pachtverträge unter den gleichen Voraussetzungen wie sie für Inländer gelten, verweigern oder beschränken:

In Frankreich:

— ausländische Landwirte sind von der Gewährung des Statuts über landwirtschaftliche Pachtverträge ausgeschlossen (Artikel 869 des Code rural);

— es ist unmöglich, Ausländer in die Wahllisten für die Ernennung von Beisitzern der paritätischen Gerichte für landwirtschaftliche Pachtverträge aufzunehmen (Artikel 4 des Erlasses vom 22. Dezember 1958, Nr. 58-1293)

In Belgien:

— Die Gültigkeit des Ausweises für ausländische Berufstätige ist auf zwei Jahre beschränkt (Artikel 2 des Königlichen Erlasses über die Regelung der gewerblichen Tätigkeit von Ausländern vom 16. November 1939).

Artikel 4

Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen zur Durchführung dieser Richtlinie binnen sechs Monaten nach ihrer Bekanntgabe und setzen die Kommission unverzüglich von diesen Maßnahmen in Kenntnis.

Artikel 5

Diese Richtlinie ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Brüssel, den

Im Namen des Rats

Der Präsident

Begründung

Grundlagen des Vorschlags

Das am 18. Dezember 1961 vom Rat beschlossene Allgemeine Programm zur Aufhebung der Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit [1]) enthält einen besonderen Zeitplan für die Landwirtschaft, in dem vorgesehen ist, daß „zu Beginn des dritten Jahres der zweiten Stufe die Bestimmungen über landwirtschaftliche Pachtverträge geändert werden, so daß die einschlägigen Rechtsvorschriften auf die Landwirte, die Angehörige anderer Mitgliedstaaten sind und ihren Betrieb auf Grund von Pachtverträgen bewirtschaften, unter den gleichen Voraussetzungen Anwendung finden, wie sie für die Angehörigen des betreffenden Staats gelten".

Gemäß Artikel 54 Absatz 2 des Vertrages legt die Kommission dem Rat ihren Vorschlag zur Durchführung dieser Bestimmung vor. Weiterhin besagt dieser Artikel, daß der Rat nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Europäischen Parlaments mit qualifizierter Mehrheit beschließt. Dieser Vorschlag steht an dritter Stelle in der Gruppe der Maßnahmen, nach den Richtlinien des Rats Nr. 63/261 und 63/262 vom 2. April 1963 [2]) über die Festsetzung der „Einzelheiten für die Verwirklichung der Niederlassungsfreiheit in der Landwirtschaft im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates für Angehörige der anderen Länder der Gemeinschaft, die als landwirtschaftliche Arbeitnehmer zwei Jahre lang ohne Unterbrechung in diesem Mitgliedstaat gearbeitet haben" und der „Einzelheiten für die Verwirklichung der Niederlassungsfreiheit für landwirtschaftliche Betriebe, die seit mehr als zwei Jahren verlassen sind oder brachliegen".

I. ALLGEMEINES

Im Zeitplan zur Verwirklichung der Niederlassungsfreiheit erklärt sich die Bedeutung, die der Gleichstellung des Ausländers aus einem Mitgliedstaat der Gemeinschaft gegenüber den Angehörigen des Aufnahmestaates hinsichtlich des Verfahrens der landwirtschaftlichen Pachtverträge beigemessen wird durch die wirtschaftliche Bedeutung dieser Art der Nutzung und durch die Stellung der ausländischen Landwirte im Rahmen dieses Verfahrens.

1. *Wirtschaftliche Bedeutung der Bewirtschaftung durch Pachtverträge*

Aus einer von den Dienststellen der Kommission durchgeführten Studie [3]) über die in den Ländern der Gemeinschaft durch die Beziehungen zwischen Pächter und Verpächter geschaffene Rechtslage geht hervor, daß in den sechs Ländern insgesamt im Jahre 1950 42 v. H. der Fläche der landwirtschaftlichen Betriebe in anderer Weise als durch unmittelbare Nutzung bewirtschaftet worden sind, davon entfallen 28 v. H. allein auf die Nutzung im Rahmen von Pachtverträgen. Wenn man die Formen der Bewirtschaftung durch Erbpacht oder Mißbrauch für statistisch unwichtig hält, werden also 14 v. H. der Fläche landwirtschaftlicher Betriebe unter den Rechtsformen der Halbpacht (métayage), der Teilpacht (colonat partiaire) oder der Viehpacht (bail à cheptel) bewirtschaftet. Belgien hat den größten Anteil an landwirtschaftlichen Pachtverträgen mit 67,9 v. H., danach folgen die Niederlande mit 53,1 v. H. und Frankreich mit 38 v. H., der größte Anteil der métayage findet sich in Italien mit mehr als 30 v. H. der Fläche der landwirtschaftlichen Betriebe.

2. *Ausländische Landwirte und Verfahren der landwirtschaftlichen Pachtverträge*

Die Rechtsform, unter der die Bewirtschaftung des Bodens erfolgt, hat einen unmittelbaren Einfluß auf die Kontinuität der Bewirtschaftung. Wenn der Landwirt Pächter ist, hat er selbstverständlich ein Interesse daran, daß die Beziehungen, die ihn mit den vom ihm bebauten Boden verbinden, nicht durch eine zu kurze Dauer des Pachtvertrages oder durch einen Verlust seiner Rechte am Ende eines Zeitraumes in Frage gestellt werden können, der weder seinen Bemühungen noch seinen Investitionen Rechnung trägt. Der Verpächter hat selbstverständlich ebenfalls ein Interesse daran, diese Bestrebungen zu begünstigen. Die Begrenzung des Kündigungsrechts des Verpächters, das Recht auf Erneuerung des Pachtvertrages und das Vorkaufsrecht des Pächters im Falle eines Gesamt- oder Teilverkaufs des bewirtschafteten Grundstücks sind von den Mitgliedstaaten häufig angewandte Mittel, um dem landwirtschaftlichen Unternehmen die für jede wirtschaftliche Tätigkeit erforderliche Beständigkeit zu gewährleisten.

Die Mitgliedstaaten gewähren den Ausländern derartige Bestimmungen nicht mit der gleichen Freizügigkeit wie ihren eigenen Staatsangehörigen. Eine auf Gleichheit der Behandlung aller begründete Wirtschaftsgemeinschaft fordert die Aufhebung derartiger Beschränkungen sowohl auf dem besonderen Gebiet der landwirtschaftlichen Pachtverträge als auch im allgemeinen.

Wenn Ausländer nicht auf dem Inländer anwendbaren Verfahren unterliegen, d. h. wenn sie nicht die besonderen, den landwirtschaftlichen Pächtern gewährten Vergünstigungen genießen, entsteht eine für alle nachteilige Situation. Entweder wünscht der Verpächter die Bestimmungen zu umgehen, die in

[1]) Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. 2 vom 15. Januar 1962, Seite 36/63

[2]) Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. 62 vom 20. April 1963, Seiten 1323 und 1326/63

[3]) Rechtsvergleichende Untersuchung über die Beziehungen zwischen Verpächter und Pächter in den EWG-Ländern — Studien — Reihe Landwirtschaft — 1961 — Brüssel — Veröffentlichungsstelle der EWG 8025/1/VIII/1961/5

zahlreichen Ländern seine Rechte einschränken und die des Pächters erhöhen, indem sie diesen die Vorrechte einer paritätischen Rechtssprechung, der automatischen Erneuerung des Pachtvertrages oder das Vorkaufsrecht gewährleisten — der Verpächter wird in diesem Fall zum Schaden des Inländers den Ausländer vorziehen — oder der ausländische Pächter kann sich nicht auf die den inländischen Pächtern vorbehaltenen Schutzbestimmungen berufen. Eine derartige Lage, die das Ergebnis jeglicher Ausnahmebehandlung ist, steht nicht nur im Gegensatz zum Geist des Vertrages, sondern begünstigt wirtschaftliche Verzerrungen, da sie eine Übererhöhung der Preise des Bodens und der Pacht zur Folge haben kann.

Um den Nachteilen der vorstehend genannten Diskriminierungen zu begegnen und das Ansässigwerden von Landwirten aus landwirtschaftlich hochentwickelten Ländern zu fördern, haben die Mitgliedstaaten manchmal Niederlassungsverträge untereinander abgeschlossen, deren Bestimmungen zugunsten der Ausländer anwendbar bleiben, da der Grundsatz des sogenannten „standstill" jeder Verminderung der erworbenen Vorteile im Rahmen der Niederlassungsfreiheit entgegensteht. Diese Abkommen schaffen jedoch nicht nur eine Dsikriminierung zwischen bestimmten Mitgliedstaaten der Gemeinschaft, sondern besitzen auch eine andere Rechtsgrundlage als der Vertrag und stellen häufig die Bedingung der Gegenseitigkeit auf, die der Vertrag nicht vorsieht. Schließlich werden diese Verträge von den Staaten ausgelegt, während die Auslegung des Vertrages nur von einer Seite erfolgt und in letzter Instanz durch den Gerichtshof gewährleistet ist. Das sind ausreichende Gründe für die Feststellung, daß diese Abkommen nicht ausreichen, um eine angemessene und einheitliche Niederlassungsfreiheit in den Ländern der Gemeinschaft zu sichern.

II. EINZELHEITEN

Um den genauen Geltungsbereich der im Vertrag und in dem Allgemeinen Programm vorgesehenen Niederlassungsfreiheit auf dem Gebiet der landwirtschaftlichen Pachtverträge zu bestimmen, sind in dem Vorschlag folgende Begriffe definiert:

— landwirtschaftliche Pachtverträge,

— Begünstigte,

— aufzuhebende Beschränkungen.

1. Landwirtschaftliche Pachtverträge

Da das Niederlassungsrecht die Gleichheit der Behandlung der Staatsangehörigen des Aufnahmestaates und der Angehörigen der anderen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft sichern soll, ist es unter diesem Gesichtspunkt nicht Sache der Organe, dieser Gemeinschaft, eine gemeinschaftliche Definition des landwirtschaftlichen Pachtvertrages vorzuschlagen. Ein solcher Versuch erscheint für die Verwirklichung der Niederlassungsfreiheit auch nicht notwendig. Obgleich also diese Definition auszuschließen ist, läßt sich dennoch feststellen, daß in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft dieser Begriff drei Hauptgruppen von Verträgen umfaßt:

— der „bail à ferme" in Belgien, Luxemburg und Frankreich, „fermage" in Frankreich, „Landpacht" in Deutschland und Belgien, „Pacht" in Belgien und den Niederlanden, „affitto di fondi rustici" in Italien, die sich durch das persönliche und zeitweilige Nutzungsrecht eines Grundstückes auf Grund einer in Geld zu berechnenden Gegenleistung kennzeichnen.

— Die „métayage" oder „colonat partiaire" („mezzadria" und „colonia parziaro" in Italien) kennzeichnen sich durch Aufteilung des Ertrags zwischen einem Verpächter und einem Pächter, der den Boden bebaut;

— schließlich der „bail à cheptel" in Frankreich, „Viehpacht" in Deutschland, „Veepacht" in den Niederlanden, „soccida" in Italien, die in der Verpachtung von Tieren unter Aufteilung des Gewinns zwischen dem Besitzer und demjenigen, dem er sie anvertraut, bestehen.

Eine solche Liste kann jedoch nicht erschöpfend sein, da das Recht auf diesem Gebiet sich entwickelt und die Rechtsbegriffe in den einzelnen Staaten verschieden sind.

Daher wird darauf hingewiesen, daß der Vorschlag sämtliche Verfahren der Landpacht erfaßt, d. h. alle Rechtssätze, die in den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften die Voraussetzungen für die Bildung, Durchführung oder das Erlöschen von Mietverträgen für bewegliche und unbewegliche Güter landwirtschaftlicher Art festlegen; diese Rechtssätze können sich aus Rechts- und Verwaltungsvorschriften, Verwaltungspraktiken oder auf andere Weise aus der Rechtsprechung ergeben. Das bedeutet nach dem Allgemeinen Programm, daß die Niederlassungsfreiheit auf die sich aus diesen Verträgen ergebenden Rechte — soweit sie für die Inländer bestehen — ausgedehnt werden muß, d. h. die Angehörigen der Mitgliedstaaten müssen der Vorteile teilhaftig werden, die mit landwirtschaftlichen Pachtverträgen verbunden sind, z. B. Vorkaufsrecht im Fall eines Gesamt- oder Teilverkaufs des bewirtschafteten Grundstücks, sowie besondere Verfahren, die im Falle von Rechtsstreitigkeiten aus derartigen Verträgen entstehen können: Möglichkeit der Teilnahme an der Wahl der Mitglieder der paritätischen Gerichte für landwirtschaftliche Pachtverträge.

Die Mitgliedstaaten sollen also davon ausgehen, daß die Rechtslage der Begünstigten des Vorschlags die gleiche ist wie die der Inländer.

2. Begünstigte

Durch die Richtlinien des Rates wurde die Niederlassungsfreiheit in der Landwirtschaft bereits zwei Gruppen von Begünstigten gewährt.

In diesen Richtlinien wird ausdrücklich bestimmt, daß Landwirte, die auf den von den Mitgliedstaaten als verlassen oder brachliegend angesehenen Betrieben ansässig sind, und Landwirte, die als landwirtschaftliche Arbeitnehmer ohne Unterbrechung zwei Jahre lang in dem Aufnahmeland gearbeitet haben, bei Anwendung des Verfahrens für land-

wirtschaftliche Pachtverträge den Inländern gleichgestellt sind. Diese Gruppe von Landwirten ist also durch den Vorschlag nicht betroffen. Der Personenkreis, auf den die verhältnismäßig einschränkenden Voraussetzungen der beiden ersten Richtlinien des Rats nicht zutreffen, ist hingegen auf diesem Gebiet den Inländern noch nicht gleichgestellt. Diese Gruppe ist rechtlich gesehen nur ein kleiner verbleibender Teil, der auf Wirtschaftsebene jedoch bedeutend ist, da es sich um Landwirte handelt, die in einem Aufnahmeland unter normalen Voraussetzungen, insbesondere ohne Fristsetzung, ansässig sind oder sich zwecks Bewirtschaftung eines landwirtschaftlichen Betriebs niederlassen.

Der Vorschlag, der in keiner Weise die Lage des Verpächters ändert, stellt das Gleichgewicht zwischen Inländern und Ausländern, die Staatsangehörige der EWG sind, wieder her; er wird diesen letzteren die Möglichkeit geben, in den Genuß aller mit landwirtschaftlichen Pachtverträgen verbundenen Rechte zu gelangen, während die Inländer, die einen landwirtschaftlichen Pachtvertrag abzuschließen wünschen, nicht mehr Gefahr laufen, daß der Verpächter einen Ausländer vorzieht, der die bisher nur den Inländern vorbehaltenen vorteilhaften Bestimmungen nicht in Anspruch nehmen könnte.

Zu den Begünstigten dieses Vorschlags gehören zweifellos auch die Genossenschaften, da sie nach Artikel 58 des Vertrages den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten gleichgestellt sind. Da jedoch Staatenlose sowie Angehörige dritter Länder von der Gewährung der Niederlassungsfreiheit im allgemeinen sicherlich ausgeschlossen sind, müssen die Angehörigen der überseeischen Länder und Hoheitsgebiete ebenfalls von den Vorteilen des Vorschlags ausgeschlossen werden, da das Allgemeine Programm die Gleichstellung mit den Inländern im Rahmen der landwirtschaftlichen Pachtverträge nur den Landwirten vorbehält, „die Angehörige anderer Mitgliedstaaten sind".

3. *Aufzuhebende Beschränkungen*

Der Grundsatz der Gleichstellung mit dem Inländer bezeichnet den genauen Umfang des durch diesen Vorschlag angestrebten Zieles. Artikel 52 Absatz 2 des Vertrages bestimmt, daß die Aufnahme und Ausübung selbständiger Erwerbstätigkeiten den Begünstigten „nach den Bestimmungen des Aufnahmestaates für seine eigenen Angehörigen" gewährleistet sein muß. Das Allgemeine Programm legt in Abschnitt III fest, daß zwei Arten von Beschränkungen aufzuheben sind:

— spezifisch diskriminierende Beschränkungen

— Beschränkungen, die zwar nicht spezifisch diskriminierend sind, jedoch de facto in erster Linie Ausländer betreffen.

Damit wird auf tatsächlich bestehende Situationen hingewiesen, d. h. zur Ermittlung, ob eine Bestimmung oder Praktik diskriminierend ist, sind die Auswirkungen und nicht das Ziel zu betrachten.

Unter den in dem Vorschlag erwähnten Beschränkungen betreffen einige unmittelbar das Verfahren der landwirtschaftlichen Pachtverträge und bedürfen keines Kommentars. Bei anderen hingegen handelt es sich um allgemeine Voraussetzung für die Aufnahme oder Ausübung beliebiger Tätigkeiten durch Ausländer; diese müssen aufgehoben werden, zumindest soweit sie die Anwendung der innerstaatlichen Bestimmungen über das Verfahren der landwirtschaftlichen Pachtverträge auf Angehörige der EWG behindern.